
UNA PERSPECTIVA DE LAS CRISIS FINANCIERAS DE LOS AÑOS 80 Y 90 EN COLOMBIA

La comparación de las condiciones bajo las cuales se desarrollan las dos crisis permite concluir que, a pesar de las similitudes que pueden observarse entre ambas, la naturaleza, la extensión y el costo fueron diferentes.

*Por: Carlos Caballero Argáez**

Agradezco a Fedesarrollo la invitación para instalar formalmente este seminario que busca, en forma oportuna, debatir las distintas políticas para enfrentar y superar las crisis financieras. La coyuntura económica de la América Latina justifica plenamente esta discusión y, sobre todo, juntar a los académicos y a quienes tienen la responsabilidad de diseñar las políticas financieras, así como el manejo en el día a día de la supervisión de los sistemas financieros y de las situaciones específicas de crisis.

Imagino que la razón por la cual me han puesto esta tarea es la de haber sido asesor de la antigua Junta Monetaria, a mediados de los años 80 cuando Colombia vivió una delicada situación de crisis económica y financiera. Ahora, en calidad de Codirector del

Banco de la República se supone que estoy en capacidad de colocar ambas crisis -la de los años 80 y la de los 90- en perspectiva, y de proveer así un marco que sirva de referencia en las discusiones que se llevarán a cabo en estos dos días.

La mejor forma de hacer el análisis es efectuar una comparación de las condiciones bajo las cuales se desarrollaron las dos crisis. Por eso, inicialmente haré referencia a los aspectos generales del país y de la economía tanto colombiana como internacional, en los años 80 y 90, para concentrarme, después, en la macroeconomía de ambas situaciones, en las características específicas del sector financiero, y la forma en la cual se utilizaron -y continúan utilizándose- los instrumentos de manejo de las crisis.

* Codirector del Banco de la República. Las opiniones aquí expresadas no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva. Documento presentado en la conferencia "Crisis Financiera y Respuestas de Política" organizada por Fedesarrollo, mayo 17 y 18, en Cartagena, Colombia. El autor agradece la colaboración de Lorena de Moreno, Mauricio Avella, Juan Pablo Zárate y Hernán Piñeros.

I. ALGUNOS ASPECTOS GENERALES

El Cuadro 1 contiene elementos de información para comparar las diferencias entre la economía colombiana de los años 80 y la de los 90. Las dos crisis se desataron después de períodos de un auge externo en la economía colombiana. La primera, con posterioridad a la bonanza cafetera de mediados de los años 70 y al incremento de la deuda externa pública que le siguió. La segunda, producto de los

cuantiosos flujos de capital y del aumento de la inversión nacional y extranjera en el país. Hubo cambios estructurales importantes. La economía de los años 90 era “abierta”. En los 80 era “cerrada”: se encontraban vigentes un sinnúmero de instrumentos de control administrativo del comercio exterior y de los pagos internacionales; se exigían licencias de importación y de cambios, y el endeudamiento externo privado requería aprobaciones de parte del Banco de la República.

Cuadro 1
La gestación de las crisis, aspectos generales

Años		
	Ochenta	Noventa
1 Período inicio crisis	1980-1982	1995-1997
2 Economía	Cerrada	Abierta
3 Ciclo económico	Destorcida cafetera	Vínculos con el externo
4 Entorno financiero internacional	<ul style="list-style-type: none">• Crisis deuda externa América Latina.• Varios países con crisis financieras	<ul style="list-style-type: none">• Crisis asiática 1997• Crisis Rusia y Japón 1998• Crisis Brasil 1999• Argentina y Turquía 2001• Varios países con crisis financieras.
5 Relación FMI	Monitoría	Acuerdo formal
6 Calificación agencias externas	No aplicaba	"Investment Grade" entre 1995 y el 2° semestre de 1999
7 Banca Central	Dependiente	Independiente
8 Incertidumbre jurídica	No	Sí (vivienda)
9 Cultura no-pago	Bien	Relajada (CAV)
10 Orden público	Mal	Peor
11 Liberación financiera	"Innovaciones financieras"	Ampliación de las operaciones activas y pasivas

Fuente: Banco de la República.

En ambas situaciones se presentaron choques externos de tipo financiero sobre la economía colombiana. En 1982 estalló la

crisis de la deuda externa latinoamericana en el preciso momento en que había un cambio de gobierno en Colombia y se cerró el

crédito de la banca internacional al país. Las negociaciones para reabrir el crédito y obtener nuevos recursos condujeron a que el Fondo Monetario Internacional aceptara en 1985 “monitorear” el comportamiento de la economía colombiana. A mediados de 1997 estalló la crisis económica en los países asiáticos y, en un entorno de fuerte interdependencia financiera

Las dos crisis se desataron después de periodos de un auge externo en la economía colombiana.

internacional, esa crisis se “contagió” en forma rápida al resto de países emergentes. Casi con frecuencia anual, desde entonces, se han presentado crisis en diferentes países, con un impacto negativo en la financiación de Colombia y en su estabilidad macroeconómica. Se volvió crucial contar con una calificación de “grado de inversión” para la deuda externa de la Nación. En su defecto, como le sucedió a Colombia en 1999, resultó indispensable firmar un acuerdo formal con el Fondo Monetario.

Un aspecto de diferenciación que, como se mostrará más adelante, es fundamental en el análisis del manejo de las dos crisis, es la independencia del Banco de la República. En los años 90 no solamente cambió, en su esencia, la conducción de la política económica sino la relación entre el Banco de la República y el sistema financiero. Esto vendría a comprobarse en la crisis financiera de la segunda mitad de los años 90.

Hay, por lo menos, otros tres cambios importantes ocurridos en los 90 que deben mencionarse.

La situación de orden público empeoró, aumentando el nivel de desconfianza de

ahorradores e inversionistas con respecto al futuro de la economía colombiana. La desconfianza se manifestó de muchas formas. Una de éstas fue elevar la demanda de moneda extranjera y disminuir la de pesos co-

lombianos, con todas las implicaciones que este comportamiento tuvo sobre la estabilidad del conjunto de la economía, del sistema finan-

ciero, y de algunas entidades financieras en particular.

En segundo lugar, se presentó un fenómeno de incertidumbre jurídica relacionado con las normas de financiación de vivienda, como consecuencia de las demandas interpuestas ante la Corte Constitucional por parte de quienes habían adquirido vivienda y no se encontraron en capacidad de cumplir con sus obligaciones, al elevarse las tasas de interés aplicables al crédito de vivienda en la segunda mitad de los 90. La incertidumbre fue particularmente aguda en 1999 y en la primera parte del año 2000. Al tramitarse por el Congreso una nueva ley de financiación de vivienda y conocerse las sentencias de la Corte con respecto al régimen aplicable, el marco jurídico quedó en firme. La recuperación de la confianza del público en el sistema de financiación de vivienda ha sido, sin embargo, muy lenta.

Finalmente, se presentaron algunos brotes de desobediencia civil frente al pago de obligaciones con lo cual hubo manifestaciones de la presencia de una cultura de “no pago”, algo desconocido en Colombia entre los deudores, al menos en la segunda mitad del siglo XX. La

magnitud de la contracción de la economía a partir del segundo semestre de 1998, el aumento del desempleo, la pérdida de ingresos de las familias y la caída de los precios de los inmuebles contribuyeron, entre otros factores, a la generación de esa cultura.

II. LA ECONOMÍA

Los cuadros 2 y 3 incluyen la información para comparar las condiciones de la macroeconomía colombiana en los años 80 y los 90. En ambas situaciones la crisis tiene lugar en una coyuntura de desequilibrio macroeconómico que se caracterizó, en los 80, por el muy alto déficit fiscal (6,0% del PIB en promedio durante los cinco años transcurridos entre 1981 y 1985) y, en los 90, primero por un desajuste financiero muy fuerte en el sector privado y, posteriormente, por el incremento del déficit del sector público que se elevó a 4,3% en 1999. En el transcurso de los años 90 el gasto público como proporción del PIB aumentó en cerca de 20 puntos porcentuales. Los déficits de la cuenta corriente fueron, también, abultados. En 1982 y 1983 superaron el 10,0% del PIB; entre 1995 y 1998 promediaron el 5,25%.

En el inicio de los años 80 la economía se desaceleró. La tasa de crecimiento cayó a 0,9% en 1982 para iniciar después su recuperación, la cual fue, a su turno, empujada en 1986, una vez concluido el proceso de

ajuste, por una nueva elevación de los precios internacionales del café. En los 90 la economía creció a un ritmo promedio del 5,15% entre 1992 y 1996, tasa que cayó en los años siguientes y se desplomó en 1998 y 1999. En este último año se registró una contracción de 4,3% del PIB, la más fuerte de la economía colombiana en el siglo XX.

El crecimiento económico contribuyó sustancialmente a la recuperación del sistema financiero en los años 80. La contracción de finales de los 90, por el contrario, profundizó la crisis. No sorprende, entonces, que la tasa más elevada de desempleo de los 80, 13,1%, se presentó en 1984 para iniciar posteriormente su descenso gradual. En los 90, el desempleo comenzó a elevarse desde 1995 (después de alcanzar su más bajo nivel en 1993, 7,8%) y bordeó el 20,0% a finales del año 2000.

En los años 80 el crecimiento económico contribuyó sustancialmente a la recuperación del sistema financiero. La contracción de finales de los 90 profundizó la crisis.

En la primera mitad de los años 80 la inflación registró los guarismos más bajos de la década, con una caída cercana

a ocho puntos porcentuales entre 1982 y 1983. En la segunda, la inflación volvió a subir y superó un nivel de 30,0% en 1990. Por el contrario, los últimos años de la de los 90 fueron de “desinflación”. De una inflación de 21,6% en 1996 se cayó a una de 9,2% en 1999 y de 8,7% en el año 2000. Las tasas de interés nominales fueron persistentemente altas en los años 80. Las tasas reales activas de interés se elevaron al 20,0% en 1983 para después caer lentamente en los años siguientes y ubicarse en un

Cuadro 2
La gestación de las crisis, aspectos económicos

Años		
	Ochenta	Noventa
1 Crecimiento del PIB	1980: 4,1% 1981: 2,3% 1982: 0,9% 1983: 1,6%	1993: 5,4% 1994: 5,8% 1995: 5,4% 1996: 2,1%
2 Déficit fiscal	Alto (se elimina rápido)	Alto y persistente
3 Cuenta corriente Balanza de Pagos	Déficit	Déficit
4 Inflación	Alta	Cayendo
5 Desempleo	1984: 13,1%	2000: 20,0%
6 Flujos de capitales	Controlados	Libres
7 Tasas de interés	<ul style="list-style-type: none"> • Disparo previo • Altas – persistentes • UPAC ligado a inflación 	<ul style="list-style-type: none"> • Altas 1998, bajan después. • UPAC ligado a DTF
8 Índice de Tasa de Cambio Real (ITCR) Promedio año 1986 = 100	1982 : 67,6 1986 : 103,2	1991: 122,7 1994: 97,1 1996: 91,9 1997: 99,8 1998: 103,5 1999: 110,8 2000: 119,8
9 Ciclo precio activos	No	Precio inmuebles cayendo en forma consistente desde 1995
10 Ahorro privado / PIB	1982 : 13,2%	1997 : 6,8%
11 Inversión / PIB A. Privada B. Pública	1982 11,5% 8,9%	1997 9,6% 8,6%
12 Endeudamiento externo empresas sector productivo	Sí. Concentrado en grandes empresas	Sí. Generalizado
13 Política monetaria	Encaje, inversiones forzosas	Operaciones de Mercado Abierto (OMA)
14 Política cambiaria	Devaluación "gota a gota"	<ul style="list-style-type: none"> • Banda a partir de 1993. • Se eliminó la banda en 1999 y se reemplazó por flotación libre

Fuente: Banco de la República y DANE.

nivel del 10,0% en 1988. En los 90 la trayectoria fue diferente: se elevaron en 1998 y después cayeron de manera abrupta; la tasa real de captación llegó a sus niveles más bajos en muchos años pero la de colocación disminuyó en forma mucho más lenta.

La trayectoria de las tasas pasivas reales a 90 días se consigna en el Cuadro 3.

El proceso de devaluación del peso fue muy sustancial en los años que siguieron al estallido de la crisis de los 80, en particular en

Cuadro 3
La gestación de las crisis, aspectos económicos (continuación)

		Años	
		Ochenta	Noventa
1 Déficit fiscal consolidado / PIB	1981:	-5,5	1995: -0,6
	1982:	-6,0	1996: -1,1
	1983:	-7,4	1997: -2,8
	1984:	-5,9	1998: -3,6
	1985:	-5,1	1999: -4,3
	1986:	-0,3	2000: -4,3
2 Déficit cuenta corriente /PIB	1981:	-6,7	1995: -5,4
	1982:	-11,3	1996: -5,5
	1983:	-10,8	1997: -5,5
	1984:	-7,6	1998: -5,2
	1985:	-4,9	1999: -0-
	1986:	1,3	2000: -0-
3 Tasa de interés (Pasiva real, 90 días)	1980:	9,4	1990: 3,9
	1981:	9,7	1991: 7,6
	1982:	9,8	1992: 1,5
	1983:	14,6	1993: 3,1
	1984:	13,7	1994: 12,5
	1985:	10,7	1995: 10,8
	1986:	9,2	1996: 5,0
	1987:	8,0	1997: 5,6
	1988:	2,9	1998: 15,9
	1989:	6,2	1999: 6,2
	1990:	3,9	2000: 4,2

Fuente: Banco de la República y DANE.

1985 y 1986. El índice de la tasa de cambio real, que había caído a 67,6% en 1982 (comparando con 100 en 1986) recuperó algo más de 30 puntos entre 1983 y 1986. En los años 90, que se caracterizan en sus inicios por la apreciación nominal del peso, se presentó un proceso de devaluación en la última parte de la década: el índice de la tasa de cambio real disminuyó hasta 1996 -cuando se colocó en 91,9- y se recuperó sustantivamente desde entonces para ubicarse en 119,8 en diciembre de 2000 (comparando con 100 en 1994).

La evolución de los precios de los activos no parecería haber sufrido alteraciones de consideración originadas en el comportamiento del conjunto de la economía en los años 80. Lo mismo no sucedió en los años 90. El índice de la Bolsa de Bogotá se disparó a partir de 1992 y llegó a su punto más alto en 1997 para caer después, estrechamente, en los tres últimos años de la década. Los precios de la finca raíz cayeron en forma sostenida desde 1995 con posterioridad a su elevación sin precedentes en la primera mitad de los años 90. Un

índice de inflación de activos construido en el Banco de la República muestra crecimientos de 49,0% en 1992, 40,8% en 1993, 50,7% en 1994 y 40,6% en 1995. Este ritmo de crecimiento se redujo notablemente con posterioridad a 1995 y fue negativo en 0,5% en el año 2000.

El ahorro privado, por su parte, expresado como proporción del PIB, cayó de 14,1% en 1990 a 8,6% en 1996. La inversión privada, entonces, pasó a financiarse en estos años con recursos crecientes del ahorro externo. Este comportamiento no se observó en los años 80 cuando, por el contrario, el sector privado registró excedentes de

ahorro. En los años 80 la inversión pública ganó espacio frente a la privada -fundamentalmente por la ejecución de proyectos de petróleo y minería- siendo ligeramente superior a esta última, en términos de su equivalencia con el PIB, en 1985. En la primera mitad de los 90, como ya se mencionó, el gasto y la inversión privada se incrementaron sustancialmente, con base en el endeudamiento de las empresas en el exterior. El endeudamiento privado externo estuvo controlado en los años 80 y se concentró en las principales empresas privadas del país. La liberación financiera de principios de los 90 abrió la puerta a un fenómeno generalizado de endeudamiento empresarial tanto interno como externo.

III. EL SISTEMA FINANCIERO

El cambio del sistema financiero entre los años 80 y 90 fue muy notable debido, entre otras causas, a la misma crisis financiera de los años 80. El Cuadro 4 y los gráficos 1 y 2 presentan varios indicadores que sirven para

comparar la evolución del sistema financiero entre los 80 y los 90.

Las reformas de principios de los años 90 -la apertura y la liberación financiera- tuvieron un gran impacto sobre lo que sería el desarrollo del sistema financiero en la última década del siglo XX. De un mercado y un sistema relativamente pequeño y reprimido se transitó

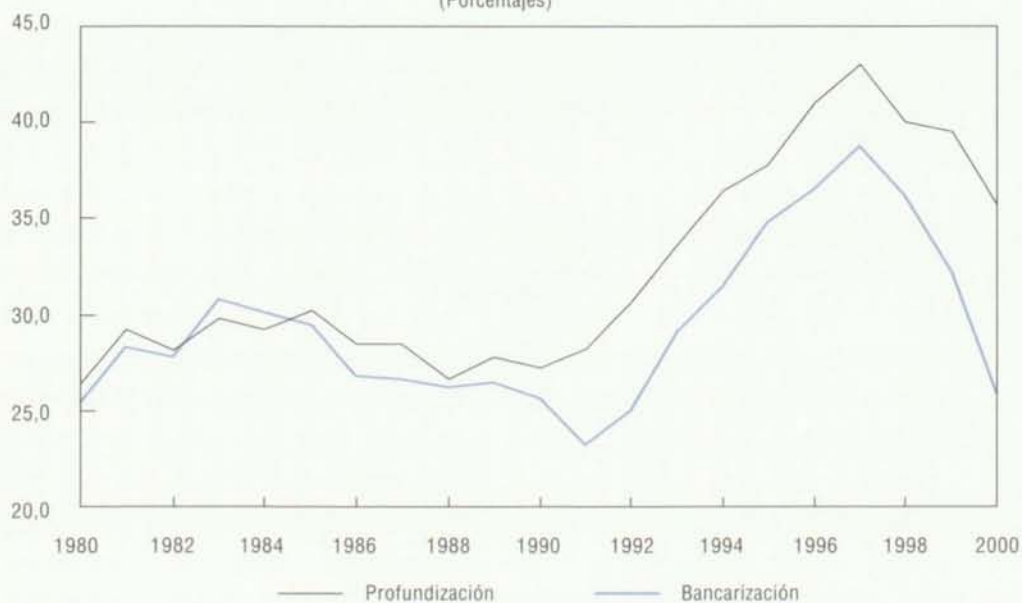
hacia uno más grande, diversificado, profundo y refinado, y un sistema sustancialmente más libre en su operación -especializado a través de filiales- y universal en sus mecanismos de captación de recursos y de otorgamiento de crédito. Desapareció la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), ligada a la evolución del índice de precios al consumidor, como instrumento de captación de ahorro exclusivo de las corporaciones de ahorro y vivienda, y ésta pasó a vincularse directamente con la tasa de interés de referencia para la captación de recursos de todo el sistema financiero. Se eliminó, así mismo, el acceso privilegiado de las mismas corporaciones al Banco de la República a través del Fondo de Ahorro y Vivienda (Favi).

Cuadro 4
Aspectos sector financiero

Años		
	Ochenta	Noventa
1 Naturaleza sector financiero	Especializado por sector económico, por captaciones y plazo de colocación	Universal (especializado a través de filiales)
2 Propiedad (Activos)	1982	1995
Bancos	Estatal: 32,9 Mixtos: 7,4 Privados: 59,7	Estatal: 22,2 Mixtos: 11,2 Privados: 66,6
Entidades Crédito Hipotecario	Estatal: 22,7 Privados: 77,3	Estatal: 18,7 Privados: 81,3
3 Profundización Financiera (M3/PIB)	1982 28,1 1985 30,3	1997: 43,0 2000: 35,7
4 Bancarización (crédito/PIB)	1982 27,8	1997: 38,7
5 Expansión cartera Precrisis Crisis	"Boom" de crédito Crecimiento monetario	Fuerte "Boom" de crédito Caída del crédito por "limpieza de balances"
6 Número de entidades	1980 = 111 1986 = 99	1995 = 147 2000 = 71
7 Mercado financiero (diversificación agentes y mercado)	<ul style="list-style-type: none"> Intermediarios Financieros (Bancos, CAV, CFC, CF) Mercado accionario pequeño Crédito de fomento importante, administrado por el Banco de la República 	<ul style="list-style-type: none"> Intermediarios financieros Sociedades fiduciarias Fondos de cesantías Fondos de pensiones Mercado deuda pública Mercado accionario pequeño Crédito de fomento administrado por entidades estatales independientes
8 Entidades afectadas por crisis	<ul style="list-style-type: none"> Bancos comerciales privados Corporaciones Financieras Algunas CFC 	Todos los intermediarios, en particular bancos públicos, bancos pequeños, CAV, CFC y cooperativas
9 Inversión extranjera en el sector financiero	Baja (bancos mixtos)	Alta
10 Filiales de bancos colombianos en el exterior	Contribuyen a agudizar la crisis	Aparentemente no juegan un papel crítico
11 Relación con empresas vinculadas y grupos	<ul style="list-style-type: none"> Préstamos para la conformación de grupos Mala regulación 	<ul style="list-style-type: none"> Grupos consolidados Regulación mejor
12 Regulación y supervisión a. Basilea b. Provisiones c. Patrimonio técnico d. Calidad supervisión	No Bajas Mal Mala	Sí Bajas a nivel internacional y bajas a nivel de América Latina Mejor Mejor
13 Deudores con mayores dificultades	Empresas (contratistas de obras públicas, sociedades con endeudamiento en dólares)	Deudores hipotecarios, deuda territorial

Fuente: Banco de la República y Superintendencia Bancaria.

Gráfico 1
Profundización (M3 / PIB) y bancarización (cartera / PIB)
 (Porcentajes)



Fuente: Banco de la República y Superintendencia Bancaria.

Gráfico 2
Crecimiento real de la cartera del sistema financiero
 (Porcentajes)



Fuente: Superintendencia Bancaria.

El sistema financiero, además, se diversificó en número y tipo en entidades. Las sociedades fiduciarias adquirieron un gran dinamismo, se separaron de los bancos y se crearon los fondos de pensiones (voluntarios y obligatorios) y los de cesantías. El mercado de capitales, centrado alrededor de las bolsas de valores tuvo un auge importante entre 1992 y 1997 movido, fundamentalmente, por la presencia de fondos de inversión extranjera registrados en Colombia. En los últimos años de la década, de otra parte, se organizó el mercado de la deuda pública teniendo como eje al Banco de la República, lo mismo que un mercado de valores de renta fija "sobre el mostrador".

El perfil de propiedad en el sistema bancario sufrió modificaciones significativas en los años 90 frente al de los 80. La banca privada, con participación de accionistas extranjeros es el grupo bancario más importante en la actualidad; los famosos bancos "mixtos" de los 80 (de capital privado nacional y extranjero) desaparecieron. Y la banca estatal de primer piso entró en crisis en los 90, al contrario de lo que había sucedido en los 80 y, al concluir el siglo, se encontraba en proceso de extinción.

La banca estatal de segundo piso -también llamada banca de fomento- se reorganizó a finales de los 80 y principios de los 90. El Fondo Financiero Agropecuario y el Fondo de Pro-

moción de Exportaciones (Proexpo), ambos administrados por el Banco de la República, dieron paso a Finagro y a Bancoldex respectivamente. Y el Fondo de Inversiones Privadas y el Financiero Industrial, el Fondo de Capitalización Empresarial y las líneas de crédito externas otorgadas por entidades multilaterales (BIRF, BID, CAF, Eximbank del Japón), administrados todos ellos en el pasado por el Banco de la República, se trasladaron para su manejo al Instituto de Fomento Industrial. Por otra parte, la Caja de Crédito Agrario y el Banco Central Hipotecario, pilares de la banca estatal desde los años 30 y que, sin duda, cumplieron una importante función en la financiación de la agricultura y la vivienda durante más de 50 años, dejaron de existir a finales de los 90. Subsisten el Banco Agrario -único con vocación

de supervivencia como banco estatal por haber sustituido parcialmente la Caja Agraria-, Granahorrar -oficializada en 1998-, y Bancafé, que se encontraba a mediados del año 2001 en proceso de privatización.

Los indicadores de profundización financiera, crédito y crecimiento

de la cartera pueden apreciarse en los gráficos 1 y 2. Mientras en la crisis de la primera mitad de los años 80 la profundización continuó, pasando de 26,4% en 1980 a 30,3% en 1985, en la de los 90 se presentó una contracción sustancial al caer de 43,0% en 1997 a 35,7% en el año 2000. Esto señala la magnitud de la "burbuja" de los años 90. Esta evo-

El perfil de propiedad en el sistema bancario sufrió modificaciones significativas en los años 90 frente al de los 80. La banca privada, con participación de accionistas extranjeros es el grupo bancario más importante en la actualidad; los famosos bancos "mixtos" de los 80 desaparecieron.

lución fue consecuencia de lo sucedido con la cartera. Como se observa, mientras en los años 80 la cartera siempre creció en términos reales -aunque con una oscilación muy brusca entre 1981 y 1983- en los 90 se expandió a ritmos muy elevados entre 1992 y 1995 para contraerse posteriormente, de manera también aguda, en 1998, 1999 y 2000. A su vez, después de alcanzar un 38,7% en 1997, la relación entre la cartera neta total y el PIB cayó en el equivalente a 13 puntos en los siguientes tres años y terminó la década prácticamente en el mismo nivel que se registraba en 1990. Esto quiere decir que la cartera que el sector esperaba recuperar a finales de 2000 era de un monto similar, expresada como proporción del PIB, a aquella que se esperaba recuperar 10 años atrás.

En los gráficos 3 y 4 se presentan los indicadores de calidad de la cartera y de los activos improductivos netos. Para efectos de la comparación entre las dos crisis se separan los indicadores de los bancos comerciales y los de las ahora llamadas entidades especializadas en crédito hipotecario (EECH), que incluyen los bancos hipotecarios (Davivienda, Conavi, Colmena, Colpatría, Granahorrar y el Banco Cafetero) y la corporación de ahorro y vivienda AV Villas. Además, se presentan las trayectorias de estos indicadores en los 20 años transcurridos entre 1980 y 2000, separando las dos décadas por la imposibilidad de construir una serie completa para todo el período que resulte consistente¹.

Es de interés notar que en los años 80 el deterioro de la cartera y de los activos improductivos (en donde se incorporan los bienes recibidos en dación de pago y las provisiones) fue más pronunciado en los bancos que en las corporaciones de ahorro y vivienda. La cartera mala de los bancos se elevó al 16,0% de la total en 1985 y los activos improductivos a cerca de 7,0% en 1984, niveles que nunca se alcanzaron en las corporaciones, aunque debe tenerse en cuenta que el régimen de provisiones es menos exigente en estas entidades por el hecho de que en sus operaciones de crédito cuentan con garantía hipotecaria. En los 90, por el contrario, las cifras muestran un comportamiento opuesto. Las entidades especializadas en crédito hipotecario son las más afectadas; su cartera vencida se eleva al 8,0% en 1999 y los activos improductivos al 6,6%, mientras los indicadores de los bancos son satisfactorios.

Sin embargo, son pertinentes algunas aclaraciones.

En primer lugar, en los años 80 el problema de la cartera se concentró en pocas entidades bancarias, en particular en el Banco de Colombia. La banca mixta, la banca pública y las corporaciones no sufrieron los embates de la crisis de confianza en el sistema.

En segundo lugar, en los años 90 la crisis de los deudores hipotecarios, a la cual ya se ha hecho referencia, tenía que afectar a los bancos hipotecarios y a las corporaciones de

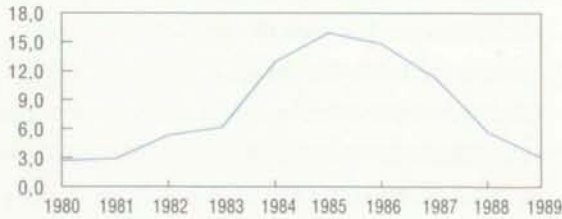
¹ El concepto de cartera improductiva o activos improductivos considera la cartera vencida que no causa intereses en el estado de pérdidas y ganancias. Para el período 1980-1989, la cartera vencida se contabiliza como aquella con más de 12 meses de vencimiento; para el período 1990-1994, con más de seis meses, y para el período 1995-2000, más de tres meses de vencimiento.

Gráfico 3

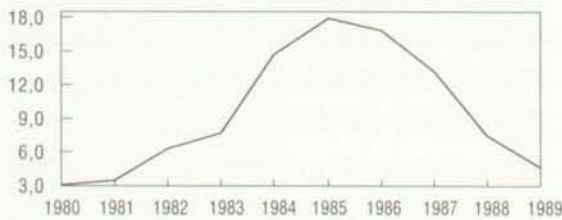
Sistema bancario (1980-1989 y 1990-2000)

(Porcentajes)

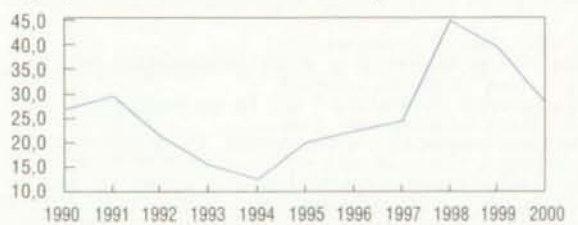
Cartera improductiva bruta / Cartera total bruta



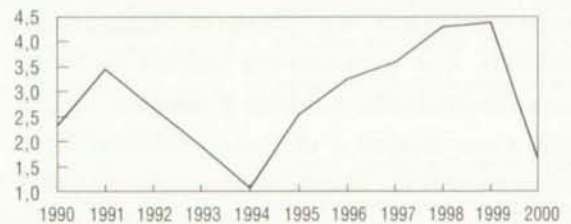
(Cartera improductiva bruta + BRP) / (Cartera total bruta + BRP)



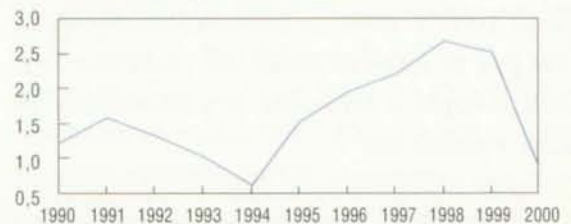
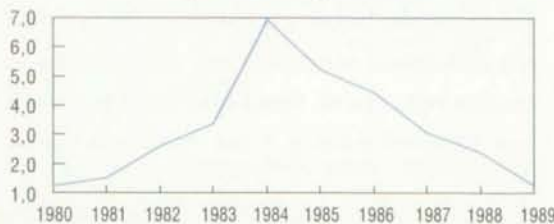
(Cartera improductiva bruta + BRP) / (Patrimonio + Provisiones)



(Cartera improductiva bruta + BRP - Provisiones) / (Cartera total neta + BRP)



(Cartera improductiva bruta + BRP - Provisiones) / Activo total



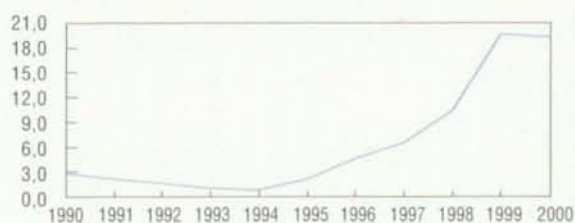
Fuente: Superintendencia Bancaria.

Gráfico 4

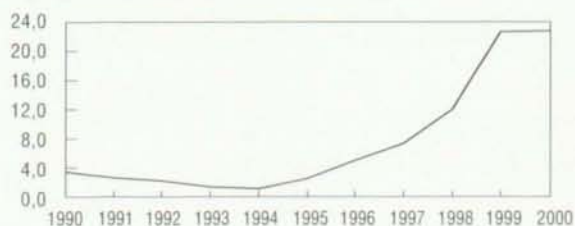
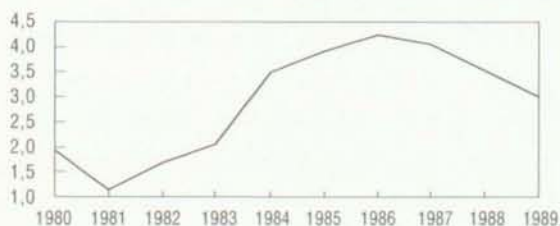
Entidades especializadas en crédito hipotecario (1980-1989 y 1990-2000)

(Porcentajes)

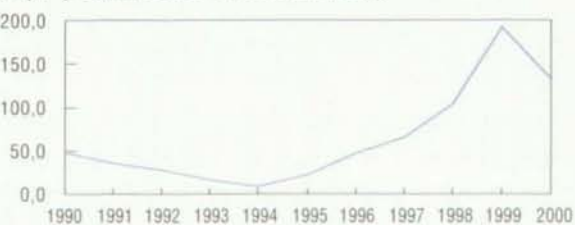
Cartera improductiva bruta / Cartera total bruta



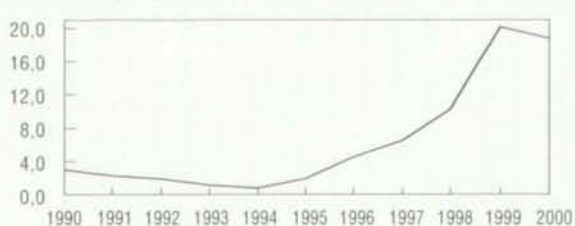
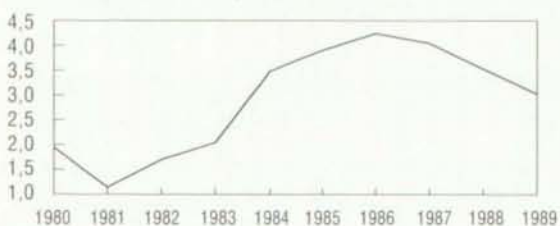
(Cartera improductiva bruta + BRP) / (Cartera total bruta + BRP)



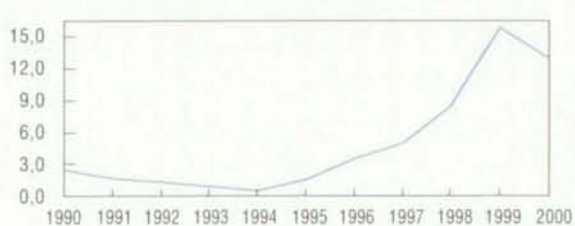
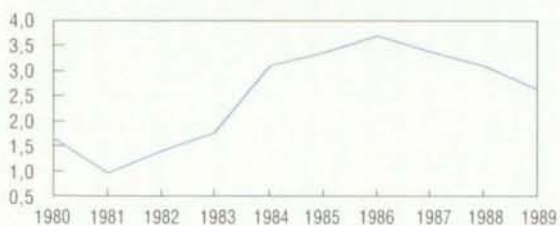
(Cartera improductiva bruta + BRP) / (Patrimonio + Provisiones)



(Cartera improductiva bruta + BRP - Provisiones) / (Cartera total neta + BRP)



(Cartera improductiva bruta + BRP - Provisiones) / Activo total



Fuente: Superintendencia Bancaria.

ahorro y vivienda. Los activos productivos y los pasivos del Banco Central Hipotecario fueron trasladados a Granahorrar con posterioridad a la oficialización de esta última entidad en 1998. El Banco Cafetero, por su parte, absorbió a la Corporación de Ahorro y Vivienda, Concasa. De tal forma que la combinación de banca hipotecaria y banca estatal se convirtió en un elemento sobresaliente de la crisis de estos años lo cual, ciertamente, no fue el caso en los años 80.

Y, en tercer lugar, como consecuencia de la crisis más reciente en la banca privada se intervinieron varios bancos (Andino, Pacífico, Selfin) con el fin de liquidarlos, se otorgaron alivios a los deudores hipotecarios, se promovió la venta de activos y el retiro de aquellos improductivos de la cartera de los bancos, y se han efectuado castigos sustanciales de cartera. El esfuerzo de saneamiento ha sido muy grande entonces, por lo cual se ha retirado una parte muy sustancial de la cartera improductiva de las entidades financieras. Por esta razón las cifras del deterioro bancario no son enteramente comparables con las de los años 80.

Adicionalmente, en la comparación del Cuadro 4 se incluyen dos elementos relacionados entre sí: el papel que jugaron las filiales de los bancos colombianos en el exterior en la crisis de los años 80 y el hecho de que, desde mediados de los años 70, empezaron a conformarse en Colombia los llamados “grupos económicos”. Sucedió entonces que los accionistas de las diferentes entidades financieras (corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial, de las mismas corporaciones de ahorro y vivienda, y de los

fondos de inversión), entraron a adquirir participaciones en el capital de empresas manufactureras y de construcción con el fin de ampliar o de reforzar la organización de grupos económicos. Para ello acudieron al crédito de las mismas entidades a través de la figura de los “autopréstamos”, que no se reguló sino hasta el segundo semestre de 1982. Los fondos de inversión también se utilizaron para consolidar mayorías en la propiedad de algunas empresas productivas.

La expansión de la liquidez de la economía creó un doble interés para los inversionistas. A los dueños de los bancos les resultó atractivo hacerse a la propiedad de las empresas a través de sus entidades filiales, y a los empresarios industriales les fue deseable invertir en entidades financieras para aumentar su acceso al crédito y reforzar su propio proceso de expansión. Los créditos desde las filiales de los mismos bancos en el exterior -particularmente en Panamá- se utilizaron muchas veces con estos propósitos lo cual contribuyó a reforzar la crisis cuando ésta se presentó dentro del país. Más aún si se tiene en cuenta que en algunos casos estas operaciones contravinieron las normas cambiarias vigentes. Además, las filiales en el exterior de los principales bancos colombianos se vieron afectadas por la crisis de la deuda externa latinoamericana, por haber extendido créditos a los gobiernos y a las empresas de los distintos países con base en depósitos de corto plazo de la banca internacional que posteriormente tendrían que cancelar o reestructurar sin haber recuperado la cartera respectiva.

En los años 90 los grupos económicos se encontraban consolidados, los límites de los

préstamos a accionistas de las entidades financieras estaban regulados, y la información sobre los receptores de crédito era conocida a través del funcionamiento de las centrales de riesgo. En algunos casos –el del Banco Andino, por ejemplo– las filiales se utilizaron irregularmente. Sin embargo, hasta el momento no hay evidencia de que las filiales de la banca colombiana en el exterior hubieran jugado en los años 90 un papel tan crítico como el de los 80.

Finalmente, se compara el estado de la regulación y la supervisión del sistema financiero. Es sabido que la crisis financiera de los 80 encontró una Superintendencia Bancaria débil y con precarios instrumentos de regulación. A mediados de los 90 la regulación era mucho más exigente en lo que se refiere a la calificación y la clasificación de la cartera y las normas de patrimonio técnico cumplían los estándares de Basilea. Igualmente eran bastante más adecuadas las normas de provisiones, existía uniformidad de la contabilidad por haberse adoptado el Plan Único de Cuentas, y se habían fijado límites individuales de crédito y concentración de riesgo. De todas formas, los avances en la aplicación de regulaciones prudenciales entre los años 80 y los 90 no fueron suficientes para anticipar los problemas de descalce que se presentarían en las corporaciones de ahorro y vivienda, aun cuando hacia 1993 ya se percibía que el desajuste en el balance de estas entidades era insostenible.

IV. LA SALIDA DE LA CRISIS

El Cuadro 5 se refiere a la utilización de los diferentes instrumentos para enfrentar y superar la crisis. Estos se han dividido en cuatro grupos: la introducción de legislación nueva para hacer frente a la crisis, el papel que cumplió en ambos casos el banco central, el papel de la entidad especializada que se crea para administrar la crisis y, desde luego, la función que cumple la entidad de regulación y supervisión del sistema financiero.

Tanto en la crisis de los años 80 como en la de los 90, los respectivos gobiernos recurrieron a la declaratoria del Estado de Emergen-

cia Económica y Social con el fin de crear instrumentos de diferente índole que permitieran sortear la crisis. Ambas “emergencias” fueron de muy breve duración. La de 1982 hizo posible la nacionalización del Banco del Estado y estableció una serie de controles en la relación

Tanto en la crisis de los años 80 como en la de los 90, los respectivos gobiernos recurrieron a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social con el fin de crear instrumentos de diferente índole que permitieran sortear la crisis.

entre los bancos y las empresas de propiedad de los dueños de los bancos. La vigencia de este estatuto y la nacionalización del Banco del Estado permitieron, sin duda, la recuperación en forma rápida de la confianza del público en el sistema financiero.

La emergencia de 1998 se orientó al alivio de la situación de los deudores hipotecarios mediante un conjunto de mecanismos. En general, además, las disposiciones puestas en vigencia por esta vía respondieron a la

Cuadro 5
Aspectos de manejo de las crisis

Años		
	Ochenta	Noventa
1 Legislación		
a. Declaratoria de emergencia	Sí –Decreto 2920/82 (Nacionalización Banco del Estado)	Sí –Decreto 2336/98 (Varias medidas, 2x1000)
b. Creación entidades especiales	Sí –Fogafin (Ley 117/85)	Sí –Fogacoop
c. Reestructuración económica	Circulares Superintendencia Bancaria. Acuerdos Preconcordatarios	Ley 550/99
d. Reforma financiera	No	Ley 510/99
e. Financiación Vivienda	No	Ley 546/99
2 Banco de la República		
a. Apoyos liquidez banca	Sí	Sí
b. Apoyos de solvencia (préstamos directos a entidades intervenidas u oficializadas)	Sí	No
c. Préstamos a los accionistas de las entidades financieras	Capitalización financiera (Resolución 42/83 J. M.) (Resolución 60/84 J. M.) Tasas reales negativas	No
d. Préstamos a accionistas empresa sector real	Sí –Fondo de capitalización empresarial (Resoluciones 16 y 116/83 J. M.)	No
e. Préstamos empresas sector real	Sí–Líneas sector textil y siderúrgico contratistas obras civiles	No
f. Alivio empresas endeudadas en el exterior	Sí –Resolución 33/84 J. M. (subsidio cambiario)	No
3 Fogafin		
a. Seguro Depósito	No	Sí
b. Oficialización entidades	Sí. A partir 1986	Sí
c. Préstamos accionistas entidades financieras	No	Sí
d. Alivio deudores	No	Sí
e. Capitalización y manejo banca estatal	No	Sí
f. Capital garantía	Sí	Sí
g. Separación activos malos (CISA en banca estatal)	No	Sí
4 Superintendencia Bancaria		
Intensidad de la Regulación en la crisis	Débil	Fuerte
Liquidación entidades	No muchas	Muchas (13)
Promoción fusiones y reorganizaciones	Débil	Fuerte
Promoción cambio y propiedad estructura	Débil	Fuerte (se liquida la banca estatal)
5 Coordinación de políticas	No se requería tanto: papel protagónico del Banco de la República	Necesario por la interacción de varias entidades
Fuente: Banco de la República, Superintendencia Bancaria y Fogafin.		

concepción de que, para superar la crisis, los dueños de las entidades tendrían que responder por su supervivencia: el Estado con recursos provistos por el presupuesto nacional y los accionistas privados con sus recursos propios y con préstamos efectuados por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin).

Para financiar las soluciones contempladas en los decretos de la emergencia se introdujo la contribución temporal del 2 por mil bajo la forma de un impuesto a las transacciones financieras y se autorizó una apropiación presupuestal de \$400.000 millones para fortalecer la banca pública, lo cual se complementó posteriormente con la emisión de Títulos de Capitalización de la Banca Pública por parte de la Nación en grandes cuantías y con vencimiento en el mediano plazo. Estos papeles se transan en el mercado secundario y son admisibles en las operaciones "REPO" que efectúan aquellas entidades que los reciben con el Banco de la República.

La actividad legislativa fue más allá de la declaratoria del Estado de Emergencia. En los años 80 se aprobó la Ley 117 de 1985 que creó, precisamente el Fogafin, con el propósito de actuar en el caso de entidades con deficiencias patrimoniales. De esta manera el Gobierno Nacional asumiría directamente la solución de los problemas de solvencia de las entidades, dejando al Banco de la República la función de prestamista de última instancia para resolver problemas de liquidez. El Fondo quedó con la posibilidad de capitalizar entidades financieras (cumpliendo una orden de capitalización impartida por la Superintendencia Bancaria cuando los

accionistas privados han estado en incapacidad de hacerlo) y de utilizar la figura del "acordeón", o de reducción nominal del capital de una entidad financiera, mediante la cual se reduce a un centavo el valor de la acción de propiedad de un particular antes de proceder a la capitalización de la respectiva entidad por parte de Fogafin. Este proceso se conoce como "oficialización" de entidades financieras. De esta forma, para todo efecto práctico, los accionistas privados pierden tanto la propiedad como el manejo de las entidades intervenidas.

En los años 90, por otra parte, se aprobaron tres leyes importantes. Una de reforma financiera (Ley 510 de 1999) para agilizar las actuaciones tanto de la Superintendencia Bancaria como de Fogafin en el tratamiento de entidades en problemas. La de reestructuración económica (Ley 550 de 1999) para facilitar la reestructuración financiera de las empresas del sector productivo afectadas por su alto endeudamiento, que estableció un régimen excepcional para la reorganización de las empresas a la manera de las "*London rules*" inglesas. Y la de financiación de vivienda (Ley 546 de 1999), que estableció un nuevo marco para financiar esta actividad y sustituyó la UPAC por la UVR para volver a ligar la tasa de interés de los créditos de vivienda al comportamiento de la inflación.

El cambio en el papel del Banco de la República entre las dos crisis fue trascendental. En los años 80 el Banco no solamente suministró apoyos de liquidez a los intermediarios financieros, al igual que lo hizo en los 90. Extendió, también, apoyos de solvencia mediante créditos otorgados por cuenta de

la Nación tanto a entidades nacionalizadas como intervenidas por la Superintendencia Bancaria. Así sucedió, por ejemplo, en los casos del Banco del Estado y del Banco de Colombia. Adicionalmente hizo préstamos, a través de la figura de los fondos o las líneas de redescuento, con varios propósitos: capitalizar las entidades financieras y las empresas del sector productivo, y suministrar recursos de capital de trabajo a sectores en problemas (el textil, el siderúrgico y el de los contratistas de obras civiles). En el caso de la capitalización de las entidades financieras los préstamos se efectuaron a una tasa del 18,0% -negativa en términos reales- con un margen de redescuento del 100%.

El Banco de la República no tenía en los años 90 la capacidad constitucional para proceder como lo había hecho años atrás. Esa tarea le correspondió al gobierno a través de Fogafin que, en efecto, la ha cumplido. En estas operaciones, sin embargo, las tasas reales de los préstamos fueron positivas y las condiciones de los mismos muy diferentes a las del pasado. Finalmente, vale anotar que en los años 80 el Banco jugó un papel importante al mitigar el riesgo de cambio en el cual incurrieron las empresas endeudadas en moneda extranjera, a través de un mecanismo complejo que se conoció en su momento como la Resolución 33 de 1984 de la Junta Monetaria.

Fogafin tuvo, y continúa teniendo en la actualidad, la responsabilidad fundamental en la administración de la crisis financiera de los años 90. Como se puede observar en el Cuadro 5, el arsenal de instrumentos utilizados ha sido muy diverso. Desde responder a

los clientes de las entidades liquidadas por la vía del seguro de depósito hasta la reestructuración, capitalización y manejo de la banca estatal (BCH, Banco del Estado, Banco Cafetero), pasando por los alivios a los deudores hipotecarios, la “oficialización” de entidades financieras (Granahorrar, FES y Cofinorte), la compra de cartera y la extensión de apoyos de liquidez a otras (Interbanco y Megabanco, por ejemplo), el suministro de créditos a los accionistas de la banca privada para financiar su capitalización (Colpatria, Unión, Crédito, Multifinanciera, Coltefinanciera, etc.), el otorgamiento de capital garantía, y la organización de un colector especializado para separar activos en la banca estatal, Cisa.

Por último, debe hacerse referencia a las actuaciones de la Superintendencia Bancaria. Como ya se ha mencionado, la entidad de regulación y vigilancia era bastante débil y precaria en lo técnico al desatarse la crisis de los años 80. Esto se reflejó en la ausencia, en unos casos, y en la mala calidad, en otros, de las normas de supervisión, lo mismo que en la debilidad de sus acciones frente a los “grupos” económicos en formación y en el control de un conjunto de innovaciones financieras que surgieron a finales de los años 70 como consecuencia de los excedentes de liquidez generados por la bonanza cafetera.

En contraste con esa situación, y como resultado de los esfuerzos para fortalecer en sus diferentes aspectos la Superintendencia Bancaria con posterioridad a la crisis de los años 80, en los 90 la entidad se encontraba en mucha mejor posición para enfrentar la

crisis. Su actividad de supervisión fue intensa, dando énfasis a la inspección *in-situ*. Procedió a intervenir bancos pequeños como (Selfin, Andino y Pacífico) y varias compañías de financiamiento comercial y corporaciones financieras. Propició la limpieza de los balances. Promovió y facilitó los procesos de fusión -muy engorrosos en los años 80- y de cesión de activos y pasivos. Y fue actor principal en la reorganización de la banca estatal, quizás el cambio estructural de mayor relevancia en el perfil del sector bancario colombiano resultante de la crisis de los años 90.

V. COMENTARIOS FINALES

A pesar de las similitudes que pueden observarse entre la crisis de los años 80 y la de los 90, la naturaleza, la extensión y el costo de las crisis fueron diferentes.

La crisis financiera de los años 80 afectó la confianza pública en la totalidad del sistema pero se concentró, fundamentalmente en la banca privada y, en particular, en unas pocas entidades privadas. La

crisis de los años 90 se extendió a un gran número de personas naturales, en especial a los deudores hipotecarios y a los depositantes en cooperativas financieras que no estaban cubiertos por el seguro de depósito. El impacto de esta última sobre la confianza pública en el sistema no fue tan notorio como el de los años 80. Por su par-

te, los problemas de los deudores hipotecarios y de la banca hipotecaria tuvieron su origen en la "burbuja" de los años 90 y en el manejo equivocado de la banca pública hipotecaria. Los problemas de los depositantes en cooperativas se causaron por la mala administración de estas entidades y por la ausencia de supervisión.

La dificultad para salir de la crisis más reciente se explica por haber destapado niveles muy elevados de endeudamiento de las empresas y de los hogares, fenómeno que no se experimentó en los años 80, cuando el endeudamiento privado excesivo se concentró en unas pocas empresas. De cierta forma, entonces, la crisis de los 90 ha sido más extendida y más prolongada que la de los 80, la cual, si bien fue profunda, se superó en forma relativamente rápida.

Los cambios económicos en el mundo y en Colombia, de principios de la década de los 90, los procesos de apertura y liberación financiera, implicaron una mayor vinculación del ciclo económico doméstico con el internacional, en particular por la intensidad y la volatilidad de los flujos de

capital. La liberación financiera, además, impedía que los bancos hipotecarios mantuvieran la exclusividad de captar depósitos de corto plazo en UPAC, es decir, pagando a los ahorradores tasas de interés inferiores a las del mercado. De otra parte, la exposición al riesgo de los países es ahora mucho más alta que en el pasado, lo cual impone

La Superbancaria era bastante débil y precaria en lo técnico al desatarse la crisis de los años 80. En los 90 la entidad se encontraba en mucha mejor posición para enfrentar la crisis.

mayores exigencias a las autoridades económicas en los países emergentes en términos del manejo macroeconómico, por la posibilidad de que se presenten con mayor frecuencia crisis de carácter financiero.

Como resultado de la crisis, después de una rápida y poderosa expansión en los años 90, el tamaño del sistema financiero colombiano -medido por la relación entre crédito y PIB- era, en el año 2000, el mismo que se había observado en 1990. La contracción del sistema a partir de 1997, cuando alcanza su mayor tamaño, es especialmente aguda: la rela-

ción crédito / PIB cae 12.8 puntos en el curso de tres años. Este fenómeno no se presentó en la crisis de los 80; entre 1980 y 1985 el sistema se expandió y resulta curioso que, más bien, hubiera reducido su tamaño en la segunda mitad de los 80. La contracción del crédito es más fuerte que la del ahorro financiero, medido este último por M3. En efecto, la relación M3/PIB, un indicador de la profundización financiera de la economía, avanza en forma rápida entre 1990 y 1997, 15,8 puntos, y retrocede en algo más de 8 puntos en los últimos tres años de la década. De nuevo, una evolución de estas características no tuvo lugar en los años 80.

Hay que resaltar hechos y diferencias importantes en la caracterización de las dos crisis. Como se ha mencionado, en los años 90 se presentó una crisis de los deudores hipotecarios. Infortunadamente, esto sucedió al

mismo tiempo que las hipotecas perdían valor como consecuencia de la evolución del ciclo de los precios de los activos. Otra diferencia importante entre las dos crisis se observó en el comportamiento de la banca estatal, que fue especialmente negativo en los años 90 cuando, por el contrario, en los 80 la banca oficial sirvió de refugio a los depositantes

Otra diferencia importante entre las dos crisis se observó en el comportamiento de la banca estatal, que fue especialmente negativo en los años 90 cuando, por el contrario, en los 80 la banca oficial sirvió de refugio a los depositantes.

que en busca de seguridad trasladaron sus depósitos de la banca privada hacia la pública. Y una adicional es que, si bien en los años 80 el endeudamiento privado externo aumentó, éste se concentró en las empresas más grandes del país y no se pre-

sentó un incremento generalizado del endeudamiento de la magnitud del que se registró en los años 90 cuando la deuda privada externa, por ejemplo, se multiplicó por cinco en un breve período de tiempo.

En el manejo de la crisis de los años 90 se ha utilizado un impresionante arsenal de instrumentos. La actividad legislativa ha sido intensa y en aspectos que no se trataron en los años 80. Fogafin ha cumplido la función para la cual fue creado en 1985 y, como era de esperar, sustituyó al Banco de la República en otorgar a las entidades en dificultades apoyos de solvencia para promover su capitalización. El Banco, por su parte, que jugó un papel muy activo en los 80 -en particular mediante la extensión de créditos con tasa de interés real negativa a los accionistas de la banca privada y el redescuento de créditos para las empresas del sector productivo

y sus accionistas- se ha limitado, en los 90 y en los primeros años del nuevo siglo, dentro del marco impuesto por la Constitución de 1991, a suministrar apoyos de liquidez a los intermediarios financieros. La Superintendencia Bancaria, en mejor situación en los 90 que en los 80, ha actuado dinámicamente en la liquidación de entidades, en promover las fusiones y en la reorganización y liquidación efectiva de la banca estatal que es uno de los resultados más trascendentales de la crisis del fin de siglo.

En la actualidad el sistema financiero colombiano no enfrenta un problema de confianza interna, si bien la situación de desconfianza en el futuro del país y de su economía lo afecta, en particular al haberse incrementado la demanda de moneda extranjera frente a la de moneda nacional. Después de hacer frente a problemas de liquidez a partir de 1996 en algunas entidades financieras, en el presente año no hay indicio de que exista una situación de tal naturaleza. La relación de solvencia del sistema ha mejorado. Subsiste, sí, el problema de la nula y lenta expansión del crédito bancario después de su abrupta caída en la última parte de los 90 y en el año 2000.

La salida de la crisis de los años 80 se facilitó por la recuperación del crecimiento económico, factor que constituye condición *necesaria pero no suficiente* para la supe-

ración de situaciones extremas de esta naturaleza. La reanudación del crecimiento tuvo lugar, en primer lugar, porque si bien se registró una recesión en el sentido de una reducción fuerte del ritmo de crecimiento, no se presentó una contracción de la actividad económica como la de los años 30 o la de 1999. El ahorro privado no cayó en los años de la crisis de los 80 y el excedente de ahorro generado por el sector privado siempre fue positivo. Además, en 1986 una nueva elevación de los precios del café elevó la tasa de crecimiento de la economía colombiana al 5,8%, el nivel más alto de la década de los 80.

El contraste con lo sucedido en los años 90 es bastante fuerte. La economía se contrajo 4,3% en 1999 -algo que nunca antes sucedió en el siglo XX- después de estancarse en 1998. La caída del ahorro privado ha sido muy pronunciada y la inversión ha pasado a depender de manera creciente de la posibilidad de obtener recursos del ahorro externo por la vía del crédito o de la inversión extranjera, a tiempo que la evolución de la economía está más atada al comportamiento de los mercados financieros internacionales. En estas circunstancias la reestructuración del sector productivo y la reanudación del crecimiento económico va a tomar más tiempo en esta oportunidad y, con ello, la salida definitiva de la crisis financiera de finales del siglo pasado.